

Nolwen Henaff

Quel financement pour l'École en Afrique ?

Au moment des indépendances, l'éducation s'est vu accorder une forte priorité par les États d'Afrique¹ parce qu'elle était considérée comme un investissement permettant de favoriser le développement économique. Cette idée fait désormais l'objet d'un consensus international. Dans sa formulation la plus restrictive et mécaniste, le taux de croissance de la production dépend de celui de la scolarisation (Appleton 2000). Dans sa formulation la plus large, l'éducation fait partie du développement humain, condition nécessaire de la mise en œuvre du développement durable et de l'éradication de la pauvreté (World Bank & IMF 2002).

Malgré des efforts importants depuis les années 1960, les progrès insuffisants de la scolarisation, mesurés par les taux de scolarisation, les taux de survie dans les différentes classes des différents cycles, en particulier le primaire, ou par les écarts entre garçons et filles en matière de scolarisation ont amené la plupart des pays du monde à affirmer ou réaffirmer leur engagement pour le développement de « l'Éducation pour tous » (EPT) à la conférence de Jomtien en 1990. Il s'agissait essentiellement de mettre l'accent sur l'enseignement de base (primaire et premier cycle du secondaire) pour assurer sa progression vers une généralisation au cours des dix années qui suivaient la conférence. Cet engagement fort intervient cependant à un moment où la conjoncture économique est très défavorable. Depuis le milieu des années 1980, la croissance économique est faible et les prix des produits exportés par les pays d'Afrique chutent. La crise est aggravée par l'ajustement structurel qui contraint les États, sous pression extérieure, à réduire leurs dépenses publiques, en particulier celles qui concernent les personnels de l'État. L'éducation et la santé sont très touchées par ces restrictions budgétaires, dans un contexte d'appauvrissement des populations et donc aussi de réduction des dépenses privées. La crise se poursuit jusqu'à la fin des années 1990, et force est de constater, au seuil du nouveau millénaire, que la plupart des gouvernements n'ont pas été en mesure de respecter les engagements pris à Jomtien. Si la scolarisation a progressé dans de nombreux

1. Conférence d'Addis Abeba, 1961.

pays, cette progression a été insuffisante dans les pays les moins scolarisés, tandis que d'autres enregistraient des mouvements de déscolarisation.

Dans un contexte de croissance retrouvée à la fin des années 1990, il a été décidé à Dakar en 2000 de renouveler et d'élargir les engagements pris à Jomtien, lesquels s'inscrivent désormais dans les objectifs du développement international². Face aux conséquences parfois dramatiques des politiques de stabilisation macro-économique, l'ajustement structurel a pris une dimension sociale qui, au fil des sommets mondiaux, s'est transformée en une stratégie globale de lutte contre la pauvreté, dont les objectifs, adoptés lors du sommet « Copenhague plus cinq » en 2000, avaient été établis lors du sommet social de Copenhague en 1995³. Ces objectifs font partie intégrante du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NPDA/NEPAD), programme économique, social et politique à l'échelle du continent, approuvé au cours du 37^e sommet de l'Organisation de l'unité africaine qui s'est tenu à Lusaka (Zambie) en juillet 2001, et qui a mené à la création de l'Union africaine.

Au niveau global, il existe une relation positive entre la richesse d'un pays, le niveau de dépenses qu'il consacre à l'éducation, et les résultats obtenus à la fois en termes de couverture de la population d'âge scolaire et de maintien au sein du système (Mingat & Tan 1998). Au cas par cas, on constate pourtant qu'il existe des marges de manœuvre autour de cette tendance générale. Des pays qui ont le même niveau de revenu peuvent obtenir des résultats très différents en matière de scolarisation en fonction de l'effort budgétaire qu'ils sont prêts à consentir et de la manière dont le budget est alloué. Les estimations des besoins en financement complémentaire pour assurer la généralisation de l'enseignement primaire d'ici 2015 sont énormes, mais les calculs sur lesquels elles sont basées varient en fonction des hypothèses retenues pour les taux de croissance et les politiques budgétaires.

Ces calculs ne tiennent pas compte de l'extrême diversité qui prévaut au sein de chaque pays. Ils convergent cependant sur l'idée que l'écart de financement ne pourra pas être totalement comblé par des apports extérieurs, dont l'un des volets est le programme Pays pauvres et très endettés (PPTTE), qui prévoit un allègement de la dette d'une quarantaine de pays dans le monde, dont 34 en Afrique subsaharienne, et qui s'inscrit désormais dans le cadre de la stratégie globale de réduction de la pauvreté. Les recommandations des organismes multilatéraux portent donc, d'une part, sur la maîtrise des dépenses d'éducation — à travers leur augmentation, la réduction des coûts unitaires, l'amélioration des conditions d'enseignement et la réallocation

2. Ces objectifs s'inscrivent dans la Déclaration du millénaire, faite lors de l'assemblée générale des Nations Unies de septembre 2000.

3. L'initiative 20/20 du sommet de Copenhague prévoyait que les gouvernements et les bailleurs de fonds consacraient chacun 20 % de leur budget aux services sociaux de base. Ces engagements n'ont jusqu'à présent été respectés ni par les États ni par les bailleurs de fonds.

des dépenses d'éducation en direction du primaire — et, d'autre part, sur la mobilisation des ressources publiques, privées et extérieures. Ce sont ces éléments que nous nous proposons d'analyser ici pour mieux comprendre la situation actuelle du financement de l'École en Afrique et mieux appréhender ses possibles évolutions au cours des années qui viennent.

Maîtriser les dépenses

Les estimations des besoins de financement engendrés par l'EPT varient en fonction de la période de calcul, des hypothèses de base et de ce qui est calculé. Comme pour toute projection, et *a fortiori* lorsque l'information est, comme c'est le cas pour la plupart des pays étudiés, insuffisante et/ou de qualité suspecte, les résultats ne peuvent donner que des ordres de grandeur. Les dépenses à effectuer au cours des années 1990 pour atteindre un taux brut de scolarisation de 100 % dans l'ensemble des pays en développement étaient estimées entre 5 et 7 milliards de dollars US par an pendant dix ans (Delamonica *et al.* 2001). Ces estimations ont été revues à la fin des années 1990 pour tenir compte à la fois des progrès réalisés (ou de leur absence) et du nouvel objectif de maintien à l'école des enfants pendant l'ensemble du cycle primaire. En 2001, l'évaluation de la Banque Mondiale atteignait 10-15 milliards de dollars US par an (Devarajan *et al.* 2002), tandis que l'Unicef montrait en 2001 qu'il faudrait au moins 9,1 milliards de dollars US de financements supplémentaires par an (en dollars de 1998) pour atteindre les objectifs de l'éducation pour tous d'ici 2015, en incluant à la fois l'extension de la couverture scolaire, l'amélioration de la qualité et les dépenses en capital (Delamonica *et al.* 2001). Ces évaluations tiennent également compte des coûts supplémentaires engendrés par la propagation du sida⁴. Une estimation plus récente, portant sur 47 pays à faible revenu éligibles à l'Agence internationale de développement (AID/IDA)⁵, le guichet concessionnel de la Banque Mondiale, ne contredit pas cette dernière évaluation mais considère qu'environ les trois quarts du financement supplémentaire nécessaire peuvent être mobilisés par les pays sur le plan interne, laissant un écart de financement compris entre 2,5 et 5 milliards de dollars US par an à combler par les financements extérieurs, ce qui impliquerait de multiplier en termes réels l'aide courante à l'enseignement primaire par 3 à 5, et de multiplier par 7 la part de l'Afrique subsaharienne dans cette

4. La Banque Mondiale a calculé en 2000 que le sida accroîtrait les coûts de l'éducation de 500 millions de dollars US par an en Afrique, qui représentent les dépenses nécessaires à la formation et au recrutement de nouveaux enseignants, et à l'organisation de la subsistance des orphelins pour lesquels les risques d'abandon scolaire sont élevés (WORLD BANK & IMF 2002 : 21).
5. Excluant les pays dont la population est inférieure à un million, sept pays pour lesquels les données sont insuffisantes, et dix pays risquant de ne pas réaliser les objectifs de l'EPT à l'horizon 2015.

aide (World Bank & IMF 2002). Pour l'Afrique subsaharienne, Mehrotra & Vandemoortele (1997) estimaient que la généralisation du primaire demanderait un total de 25 milliards de dollars US sur dix ans, soit en moyenne 2,5 milliards de dollars US par an (à prix constants de 1992) pour les seules dépenses courantes, soit une dotation pour le primaire équivalente à 0,7 du PNB. A. Mingat (2002), dans une étude sur six pays (Burkina Faso, Guinée, Mali, Niger, Sénégal, Tchad), évalue les ressources additionnelles nécessaires à 730 millions de dollars US pour la période 2000-2015, soit 49 millions par an, le reste devant être financé par les États.

Augmenter les dépenses d'éducation

Les dépenses d'éducation dans les pays en développement ont augmenté de plus de 100 milliards de dollars US pendant les années 1990, soit environ 15 milliards par an en moyenne à prix courants, malgré une conjoncture économique difficile. L'Afrique subsaharienne consacre en 1997 plus de 5 % de son PNB à l'éducation. Ce taux, supérieur à la moyenne des régions les moins développées, représente une progression en termes d'effort relatif par rapport au début de la décennie. La faible croissance du PNB pendant la période ainsi que l'inflation ont cependant annulé en partie les effets de cette hausse. Globalement, les dépenses d'éducation, qui ont très légèrement progressé en pourcentage du PNB, ont diminué en valeur réelle.

TABLEAU I. — DÉPENSES D'ÉDUCATION ET PRODUCTION DANS LE MONDE
DANS LES ANNÉES 1990

	Dépenses publiques d'éducation						Taux moyen de croissance annuel 1990-1995	
	Milliards de dollars US			% du PNB			PIB	Déflateur du PIB
	1990	1995	1997	1990	1995	1997		
Régions moins développées	138,5	204,3	242,9	3,8	3,8	3,9	2,1	235,8
dont :								
Afrique subsaharienne	15,2	19,0	22,7	4,6	5,1	5,1	1,4	47,4
États arabes	24,5	28,1	34,3	4,9	5,0	5,4	2,3	19,4
Amérique latine/Caraïbes	44,5	76,5	92,6	4,0	4,5	4,6	3,2	380,9
Asie de l'Est/Océanie	31,8	58,6	67,3	3,0	2,9	2,9	10,3	11,5
Asie du Sud	18,6	17,7	21,1	3,7	3,2	3,3	4,6	9,9

Sources : Unesco 2000 : 118 ; World Bank 1997 : 259.

Au Burkina Faso, pour une pression fiscale estimée à 14 %, un accroissement de la part de l'éducation à 30 % des dépenses publiques ne permettrait pas aux dépenses d'éducation de dépasser 4,5 % du PIB (Mingat 2002 : 37). Alors que la Banque Mondiale rappelle qu'il y a de « bonnes » et de

« mauvaises » politiques (Devarajan *et al.* 2002 : 13), les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP), dans lesquels s'intègrent les stratégies sectorielles, en particulier celles de l'éducation, sont formulés conjointement par des cadres nationaux et internationaux. « Les paramètres observés dans les pays qui ont réussi constituent des points de référence techniques ou "normes" à partir desquels les plans d'EPT des pays peuvent être évalués et leurs coûts estimés » (World Bank & IMF 2002 : 2). Ces repères sont présentés dans le tableau II ci-dessous, qui montre que l'accroissement des ressources pour l'enseignement primaire passe par l'augmentation des revenus du gouvernement par rapport au PNB, par l'accroissement des ressources allouées à l'éducation dans les dépenses courantes et par l'accroissement de la part de l'enseignement primaire dans les dépenses d'éducation. Entre 1985 et 1995, la part de l'enseignement pré-primaire et primaire dans les dépenses d'éducation est passée de 26,5 % en 1985 à 11,7 % en 1990 et à

TABLEAU II. — REPÈRES POUR L'EFFICIENCE ET LA QUALITÉ
DE L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE

	Éventail des valeurs dans les pays étudiés 1999/2000	Moyenne des 47 pays		Objectifs 2015
		Ensemble des pays	Pays qui ont atteint les taux de réalisation les plus élevés	
<i>Provision de services</i>				
Salaire moyen des enseignants (a)	0,6-9,6	4,4	3,6	3,5
Ratio élèves/enseignant	13-78,9	46	39,6	40
Part des dépenses courantes hors salaires des enseignants	0,1-45,0	23,8	25,2	33
Taux moyen de redoublement	0,0-36,1	16,6	8,2	10
Coûts unitaires de construction	\$3.400-8.000	—	—	(b)
Inscriptions dans le privé en % du total	0,0-76,6	9,9	11,5	10
<i>Mobilisation des ressources domestiques</i>				
Revenus du gouvernement en % du PNB	8-55,7	19,6	20,7	14/16/18 (c)
Dépenses d'éducation en % du budget courant	3,2-32,6	16,9	18,5	20
% du primaire dans les dépenses courantes d'éducation	26-66,3	49,3	47,2	50

(a) Exprimé comme un multiple du PNB par tête (pour les pays à revenu élevé, ces chiffres seraient plus faibles).

(b) Les coûts de construction ont été maintenus aux coûts actuels en dollars constants.

(c) Objectifs échelonnés proportionnels au PNB par tête. Pour un cycle primaire de six ans, cela implique que les dépenses domestiques d'éducation primaire sont égales à 1,4, 1,6 et 1,8 % du PNB respectivement.

Sources : World Bank & IMF 2002 : 15.

19 % en 1997⁶ en Afrique subsaharienne. La région était donc loin des objectifs fixés aujourd'hui, et la crise économique l'en a encore éloignée, alors que les dépenses d'éducation doubleraient sur la période. La reprise de la croissance a cependant permis une augmentation des dépenses consacrées à l'enseignement primaire qui n'a cependant pas encore retrouvé son niveau d'avant la crise. Cette évolution peut s'expliquer par une réduction des coûts unitaires et des effectifs scolarisés dans un grand nombre de pays d'Afrique pendant la période d'ajustement structurel.

Baisser les salaires des enseignants

La rémunération des enseignants représente la plus grande partie des dépenses ordinaires de l'éducation. Dans les pays d'Afrique francophone, la part des dépenses salariales dans le budget récurrent de l'éducation a augmenté entre 1985 et 1990 suite à une forte hausse du nombre d'enseignants, alors que nombre de ces pays étaient touchés par la crise. Parallèlement, les pays d'Afrique anglophone enregistraient une baisse régulière de la part des rémunérations dans le budget de l'éducation primaire. Cette part est devenue équivalente dans les deux groupes de pays⁷ autour de 1995-1996.

La récession économique des années 1980 et 1990 a durement touché un certain nombre de pays, ce qui a eu parfois des répercussions sur les dépenses d'éducation et sur les taux de scolarisation. Le Cameroun a connu un mouvement de déscolarisation qui a frappé tous les cycles d'enseignement entre le milieu et la fin des années 1990 (Henaff & Martin 2001). La qualité de l'éducation⁸ est cependant restée élevée au Cameroun malgré la crise (Michaelowa 2000). Des reculs dans les taux de scolarisation ont également été enregistrés pendant la période au Burundi, aux Comores, au Congo, au Lesotho, à Madagascar, à Maurice, au Tchad et au Zimbabwe, et de manière particulièrement spectaculaire au Togo (Lange 1987), dans un contexte de forte croissance démographique. Au Lesotho, à Madagascar et à Maurice, le taux de rétention sur le cycle primaire a augmenté. On sait que pour Madagascar, la hausse du taux de rétention est principalement due à la faiblesse du taux d'accès en première année du primaire (Michaelowa 2000). On a pu observer un phénomène similaire pendant la crise au Cameroun. Les taux de redoublement dans toutes les classes du primaire baissent lorsque les effectifs diminuent. Avec la reprise de la croissance des effectifs

6. Chiffres calculés à partir de UNESCO (1998 : 112, 116) et UNESCO (2000 : 115, 119).

7. 5 % pour la zone anglophone et 5,6 % pour la zone francophone (SPSSA 1999).

8. Les résultats proviennent d'une étude menée à partir de tests standardisés en mathématiques et en français, réalisés dans les écoles primaires de différents pays d'Afrique, sous l'autorité de la Conférence des ministres de l'Éducation des pays ayant le français en partage (Confemen) dans le cadre du « Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la Confemen » (PASEC) (CONFEMEN 1998).

scolaires à partir de 1993-1994, les taux de redoublement augmentent de nouveau. Cela s'explique sans doute par le fait qu'en cas de crise, les premiers à abandonner l'école sont ceux qui auraient de toute façon eu le plus de difficultés à s'y maintenir et qui étaient aussi généralement les plus susceptibles de redoubler. L'augmentation du taux de rétention dans le cycle primaire ne peut donc pas, isolément, être considérée comme révélateur de l'efficacité interne du système éducatif.

TABLEAU III. — ÉVOLUTION DES DÉPENSES COURANTES DU PRIMAIRE PAR ÉLÈVE

	Croissance des dépenses courantes par élève en % du PNB/tête	Dépenses courantes par élève (% du PNB/tête)	Rémunération moyenne des enseignants		Taux de croissance moyen annuel des rémunérations — nominal (%)	Taux de croissance moyen annuel des rémunérations — réel* (%)
	1990-1996	1996	USD/jour APR	% du PNB/tête APR	1990-APR	1990-APR
Afrique du Sud	0.0	15	nd	nd	nd	nd
Bénin	nd	12	nd	nd	nd	nd
Botswana	nd	nd	19	2.0	3.2	- 6.1
Burkina Faso	0.7	20	6	9.1	- 1.5	- 6.6
Burundi	6.3	20	3	7.0	- 8.3	- 17.6
Cameroun	1.4	11	nd	nd	nd	nd
Comores	0.0	9	9	2.6	nd	nd
Congo, Rep.	- 27.5**	15	51	9.1	nd	nd
Côte-d'Ivoire	- 8.6	17	33	7.7	nd	nd
Éthiopie	- 1.6	25	3	10.8	- 9.5	- 17.2
Gambie	1.2	13	2	2.6	- 4.8	- 8.6
Ghana	nd	nd	2	1.8	3.3	- 18.4
Guinée	- 5.6	8	5	3.1	7.9	0.0
Lesotho	1.1	14	12	6.2	9.1	- 1.3
Madagascar	- 3.1	4	1	1.4	- 9.8	- 24.2
Malawi	1.7	9	3	5.1	0.4	- 21.5
Mali	- 4.3***	14	14	9.4	nd	nd
Maurice	0.0	8	16	1.6	6.3	0.3
Mauritanie	- 6.8	11	7	5.6	- 8.4	- 13.3
Mozambique	nd	nd	4	10.2	- 3.8	- 30.8
Namibie	4.9	21	nd	nd	nd	nd
Niger	nd	nd	5	8.4	- 8.1	nd
RCA	- 3.1	8	8	9.5	- 5.3	- 12.9
Sénégal	- 6.8	11	33	6.7	nd	nd
Seychelles	1.5	10	30	1.6	5.1	3.3
Swaziland	2.2	7	10	2.6	2.4	- 6.0
Tchad	- 4.0	6	4	6.5	- 1.7	nd
Togo	1.7	9	4	4.9	- 4.9	- 11.6
Zambie	- 2.6	5	nd	nd	nd	nd
Zimbabwe	- 1.5	18	16	8.4	- 2.4	- 20.2

Notes : * Prix constants de 1995. On a utilisé comme déflateur l'indice des prix à la consommation (source : Banque Mondiale 2001 : 44) ; ** 1993-1994 ; *** 1993-1995 ; APR : Année la plus récente ; nd : données non disponibles.

Sources : UNESCO 1998 ; SPESSA 1999.

Le Lesotho représente un cas intéressant parce que le primaire y est entièrement privatisé. On note cependant que les dépenses publiques d'éducation dans le primaire sont, dans ce pays, légèrement supérieures à la

moyenne de la région⁹, qui se situe à 12,3 dollars US par élève. Le Lesotho est, avec Maurice et les Seychelles, un pays à revenu intermédiaire, le seul à ne pas avoir enregistré une baisse de la rémunération des enseignants du primaire en valeur réelle. Dans la plupart des autres pays, les rémunérations nominales ont baissé en moyenne, même lorsqu'elles progressaient en pourcentage du PNB. Au Cameroun, entre janvier et novembre 1993, les salaires bruts des employés de l'État, titulaires et contractuels, ont été réduits de 35 % à plus de 60 % en valeur nominale en fonction de l'indice et de la catégorie. Dans l'ensemble de l'économie, les revenus moyens se sont réduits de 19 % en 1993-1994 en valeur nominale, et de 45 % en valeur réelle, compte tenu de l'effet inflationniste de la dévaluation (Aerts *et al.* 2000 : 145).

La baisse du salaire absolu des enseignants, la réduction de leurs effectifs par l'augmentation du ratio élèves/enseignant ou de l'accroissement des classes multigrades, l'augmentation du service théorique des enseignants par la mise en place des doubles flux, ou l'embauche d'enseignants non titulaires, généralement moins qualifiés et souvent en position difficile pour négocier leurs conditions de travail et de rémunération dans des environnements conjoncturels très défavorables caractérisés par un chômage important, notamment parmi les diplômés, sont autant de méthodes qui ont été appliquées à des degrés divers dans la presque totalité des pays d'Afrique. Le résultat en termes de coûts unitaires a été positif, mais en termes de motivation et de présence, il est très négatif. Dans de nombreux pays, il sera difficile de réduire encore les salaires des enseignants, en particulier dans un contexte de croissance. Le salaire moyen d'un enseignant du primaire à Madagascar se situait autour de 1 dollar US par jour en 1996, ce qui correspond au seuil de pauvreté international. La situation est à peine plus favorable pour les enseignants de la Gambie, du Ghana, du Burundi et du Malawi.

On peut considérer que le marché du travail pour les enseignants doit être concurrentiel et qu'il y a plus de candidats que de postes, même à des niveaux de rémunération inférieurs à ceux offerts aux titulaires du secteur public (Mingat 2002). Mais avec la reprise de la croissance, les tensions sur le marché du travail devraient se relâcher, entraînant une demande moins importante pour les postes les moins rémunérés. Par ailleurs, un rajeunissement de la pyramide des âges des personnels enseignants peut entraîner, temporairement, une baisse des rémunérations, mais à moins de maintenir ces enseignants dans des statuts précaires, leurs salaires vont subir des pressions à la hausse. Enfin, un certain nombre d'enseignants sont recrutés par les familles ou les communautés, en particulier en zone rurale, avec des rémunérations très faibles. Mais ils bénéficient généralement d'avantages en raison comme le logement ou la nourriture, et sont intégrés dans leurs communautés, ce qui leur permet de mener, parallèlement à leur emploi d'enseignant, une activité dans l'agriculture vivrière, en faisant, le cas

9. Les 26 pays du tableau III pour lesquels les données existent.

échéant, travailler leurs élèves sur leurs parcelles. Il n'est pas certain que ces enseignants restent dans la profession pendant toute la durée de leur vie active si leurs conditions de rémunération ne s'améliorent pas.

Les marges de manœuvre en matière de réduction des coûts salariaux des personnels enseignants sont relativement limitées dans la plupart des pays, et la baisse de coûts intervenue au cours des années 1990 a déjà largement entamé ces marges. La croissance économique offre sans doute quelques possibilités, mais étant donné la relative faiblesse des taux de croissance en Afrique, cette marge est également restreinte.

Améliorer les conditions d'enseignement

L'accroissement des ressources consacrées à l'éducation ne peut avoir d'impact réel que s'il accompagne les progrès de la scolarisation. Il faut ouvrir des écoles et des classes là où la demande s'accroît et où elle n'est pas satisfaite. Avec la reprise économique, certains pays qui avaient réintroduit des droits scolaires dans le primaire, avec des conséquences désastreuses sur la scolarisation des enfants, ont pu lever ces droits, comme le Malawi en 1994, l'Ouganda en 1996 ou le Cameroun en 2000, ou les réduire, entraînant une forte augmentation de la demande scolaire. Dans l'extrême nord du Cameroun, la population vit en habitat dispersé, et a longtemps résisté à l'École. Ces deux facteurs conjugués entraînaient un coût élevé pour assurer une offre scolaire adéquate¹⁰. La démocratisation, le retour de la croissance et un certain désenclavement économique lié à l'extension des cultures commerciales au détriment des cultures vivrières traditionnelles se sont cependant conjugués pour susciter une demande scolaire, qui est encore loin d'être satisfaite (Henaff & Martin 2001). Dans cette province, le ratio élèves/enseignant dans le primaire était de 97 en 1999-2000, certains arrondissements présentant des ratios élèves/enseignant supérieurs à 250 (Mine-duc 2000a, 2000b).

Le ratio proposé de 40 élèves pour un enseignant est une moyenne (voir tableau II). Une mesure de ce type sera d'autant plus facile et moins coûteuse à appliquer que les conditions d'enseignement sont homogènes dans le pays. C'est également le cas pour les taux de redoublement. C'est dans les zones où les conditions d'enseignement sont les plus défavorables et les niveaux de vie les plus faibles que les redoublements et les abandons sont les plus élevés, qu'il s'agisse du milieu rural ou du milieu urbain. Au-delà de l'élitisme des systèmes éducatifs et de ce que l'on a pu appeler une

10. Les coûts unitaires d'investissement et d'enseignement sont d'autant plus élevés que le nombre d'élèves est faible. Si la population est dispersée, les distances que les enfants doivent parcourir pour se rendre à l'école peuvent être dissuasives et imposer la construction d'écoles pour de faibles effectifs. Si, de surcroît, la résistance à l'école est forte, ces nouvelles écoles peuvent n'attirer qu'un très faible nombre d'enfants, ce qui accroît encore les coûts.

véritable « culture du redoublement » (Henaff & Martin 2001 : 23), en particulier dans les pays d'Afrique francophone, on peut penser que la fréquentation scolaire, sur laquelle on dispose de peu de données¹¹, a une incidence forte sur l'efficacité interne du système scolaire. Dans la réalité, les ratios élèves/enseignant sont sans doute moins élevés, et les taux de redoublement plus élevés dans les zones en difficulté scolaire que les chiffres ne le laissent apparaître, à cause des abandons en cours d'année et de l'absentéisme scolaire. Pour améliorer la couverture scolaire et la qualité de l'École, il faut non seulement des écoles, des classes et des enseignants, mais aussi des élèves. Or, dans les zones les plus défavorisées, les facteurs économiques se conjuguent souvent à d'autres facteurs d'ordre culturel ou politique pour retenir les enfants loin de l'école au cours de l'année scolaire. À ces facteurs, il faut ajouter le développement du sida qui, en plus des coûts directs et indirects qu'il fait supporter à l'éducation, oblige aussi un nombre croissant d'enfants à quitter l'école ou à réduire leur présence à l'école pour soigner les adultes malades.

Pauvreté, développement humain et priorité à l'enseignement primaire

L'intégration des stratégies éducatives dans les plans de lutte contre la pauvreté est une évolution positive. L'amélioration de l'accès aux services publics de base introduit dans la croissance une dimension redistributive qui en est généralement absente, tandis que l'accent est mis par les organismes d'aide internationaux sur le développement local, à travers la décentralisation et une participation accrue des populations aux processus de décision. Dans des milieux essentiellement agricoles, l'amélioration des niveaux de vie ne passera pas par une amélioration des termes de l'échange, mais par des changements dans les modes de production et/ou les produits, qui devraient progressivement éloigner de la terre des populations de plus en plus importantes. Le développement de l'éducation est l'un des facteurs qui permettraient cette évolution, mais il ne saurait la garantir. Une étude récente sur six pays du Sahel fait l'hypothèse que « les pays sahéliens sont et resteront dans un système d'économies duales, avec un secteur moderne qui se développe, certes, mais restera numériquement très minoritaire au niveau de l'emploi » (Mingat 2002 : 28). Il découle de cette situation que l'enseignement primaire est suffisant pour les besoins des pays concernés. D'autres documents de la Banque Mondiale ont un avis opposé : « Atteindre l'éducation pour tous ne doit pas être une fin en soi. Dans une économie mondiale concurrentielle, déterminée de manière croissante par la connaissance et l'information, aucun pays ne peut plus considérer l'école primaire

11. Les statistiques correspondent toujours à la situation au moment de la rentrée scolaire.

comme adéquate pour ses citoyens et sa main-d'œuvre » (World Bank & IMF 2002 : 9). Si tous s'accordent à dire qu'il faut donner la priorité au primaire dans les dépenses d'éducation, on constate que la demande pour le premier cycle du secondaire augmente au fur et à mesure que la scolarisation dans le primaire s'accroît (Fredriksen 2002 : 4).

L'enseignement primaire est le moins coûteux de tous les cycles d'enseignement, qu'il s'agisse des dépenses en capital (construction et équipement des locaux) ou des dépenses courantes (salaires des enseignants, administration, matériel pédagogique). Porter la part du primaire dans les dépenses courantes à 50 % comme le recommande la Banque Mondiale (tableau II), suppose donc un arbitrage en faveur du primaire et au détriment des autres cycles d'enseignement, au risque de voir se détériorer ces derniers. Un article récent souligne, à propos de l'État de New-York, qu'une réduction des dépenses publiques dans le supérieur, accompagnée d'une augmentation des frais de scolarisation, peut entraîner, en réduisant le nombre de diplômés, une baisse des recettes fiscales et de l'épargne à court terme (Fenton *et al.* 2001). Toutes proportions gardées, et même en tenant compte du chômage des diplômés, il est permis de penser que des effets similaires peuvent être observés dans les pays pauvres. En outre, l'enseignement professionnel et supérieur forme les enseignants. Il est donc nécessaire de préserver sa qualité (World Bank & IMF 2002).

En principe, le coût de la scolarisation doit augmenter fortement dans un premier temps, puis baisser parce qu'il y aura de moins en moins d'enfants supplémentaires à scolariser. Le chiffre de 50 % pour la part des dépenses du primaire dans les dépenses d'éducation doit donc être considéré comme symbolique et non comme un objectif à atteindre. À la fin du processus, il ne s'agira plus que de financer la scolarisation des enfants issus de la croissance démographique. Celle-ci étant en Afrique plus forte qu'ailleurs, alors que la croissance économique y est globalement plus faible, le poids des dépenses totales d'éducation dans le budget de l'État devrait cependant s'accroître au cours des années à venir, augmentant les tensions entre les différents postes de dépenses nécessaires à la réduction de la pauvreté.

Mobiliser les ressources

Dans des pays où la plus grande partie de la population et des entreprises ne paie pas d'impôts, les ressources publiques domestiques dépendent de l'aide extérieure et des recettes fiscales. En l'absence à court et moyen terme d'une hausse significative des recettes fiscales, une rationalisation et un meilleur suivi des modes d'exécution des dépenses budgétaires peuvent permettre de réaliser des économies, augmentant ainsi le volume de dépenses utiles. La réforme des administrations publiques et la décentralisation figurent en bonne place sur l'agenda des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux. L'objectif est d'accroître l'efficacité des dépenses et de

fournir des services correspondant mieux aux besoins des utilisateurs par le renforcement de la gouvernance. Contraints par une conjoncture économique désastreuse, par des pressions extérieures, par conviction, ou pour des raisons qui tiennent à ces trois facteurs à la fois, tous les pays concernés par l'Éducation pour tous ont inscrit ces mesures dans leurs stratégies éducatives. Le principe est simple, mais sa mise en œuvre complexe. Elle s'articule autour d'une réforme de l'administration, de la mise en œuvre de la décentralisation et de l'extension du secteur privé éducatif.

La décentralisation

Les problèmes de structure administrative, d'information et de communication sont au centre de toute démarche visant à rationaliser les dépenses budgétaires. Or, les systèmes éducatifs des pays pauvres d'Afrique sont aujourd'hui caractérisés par un grand dynamisme lié à la sortie de crise, mais aussi par une importante désorganisation qui résulte des ajustements réalisés à tous les niveaux pendant les années de crise et d'ajustement structurel. Ces ajustements, qui permettent précisément à la scolarisation de progresser, constituent aussi une entrave à l'amélioration de l'efficacité du système éducatif. Les États, pourtant caractérisés par des administrations très centralisées, en particulier dans la zone francophone, doivent donc recentraliser pour pouvoir mieux décentraliser (Henaff 2002). La réforme administrative a un coût élevé qui n'est généralement pas pris en compte dans les calculs des besoins de financement à l'horizon 2015.

Il n'existe pas de modèle unique de décentralisation, et ses effets ne sont pas automatiques (voir par exemple Litvack *et al.* 1998). On considère cependant généralement que le rapprochement des utilisateurs permet un meilleur suivi des dépenses à travers une participation accrue des autorités et des populations locales ainsi qu'une collecte plus rigoureuse des recettes. L'un des principaux obstacles à la décentralisation en Afrique subsaharienne est constitué par le manque de compétences de gestion au niveau local (Péano 1999 ; Henaff 2002) qui incitent les cadres du centre à conserver la maîtrise des budgets. Il n'y a pas par ailleurs de raisons objectives pour que les autorités locales allouent une plus grande partie de leur budget à l'enseignement primaire que l'État central. Enfin, la décentralisation est susceptible d'accroître les inégalités régionales si des transferts compensatoires entre les régions les plus riches et les régions les plus pauvres ne sont pas organisés. Selon la manière dont elle est conçue, et en fonction des caractéristiques spécifiques de chaque système éducatif, la décentralisation peut avoir des effets différents sur l'efficacité des systèmes éducatifs. Mais, dans la plupart des cas, elle représente un coût initial engendré *a minima* par une réforme des administrations, des modalités d'allocation et de gestion des budgets, et de formation des cadres locaux, qui peut contrebalancer les économies qu'elle permet de réaliser, au moins à court terme.

La mobilisation des ressources privées

La mobilisation des ressources privées constitue un autre axe important de la mobilisation des ressources pour l'enseignement primaire. Les méthodes adoptées ont varié dans le temps et d'un pays à l'autre. Un certain nombre de pays comme la Côte-d'Ivoire, le Ghana, la Zambie ou le Zimbabwe ont réintroduit les droits scolaires quand leurs ressources publiques se sont réduites, dans les années 1990. En plus des droits scolaires, la contribution du secteur privé au financement de l'éducation comprend des dépenses courantes comme les livres et fournitures scolaires, les transports, les repas, l'équipement et la maintenance des salles de classe, l'enseignement extra-scolaire, et parfois le salaire des enseignants et des dépenses en capital comme la construction d'écoles, selon l'étendue de la prise en charge de ces dépenses par l'État. Ce sont toutefois les ménages qui supportent l'essentiel des dépenses privées d'éducation, dans des proportions qui varient avec leur niveau de revenu. On estime qu'en 1996-1997 les dépenses privées d'éducation représentaient près de 40 % des dépenses totales d'éducation au Cameroun et au Burkina Faso, et 26 % en Tanzanie (Henaff *et al.* 2002). Pour d'autres pays, on ne connaît pas le montant des dépenses privées, mais on sait que face à une offre inadéquate on assiste, depuis quelques années, à une explosion du nombre d'écoles communautaires. Parfois considérées à l'origine comme clandestines et pourchassées, comme au Cameroun, elles tendent à acquérir un caractère institutionnel ou l'ont acquis, comme les écoles communautaires de base au Sénégal. Cette institutionnalisation renvoie les écoles communautaires dans le groupe des écoles privées en Afrique subsaharienne.

L'extension du secteur privé

L'extension du secteur privé a, pour ses partisans, deux avantages principaux. Le premier est qu'elle permet, en faisant payer les familles les plus aisées, de dégager des ressources pour financer l'École des plus défavorisés. Le second est que l'efficacité du secteur privé est plus forte que celle du secteur public, tant en termes de taux de redoublement, de maintien dans le cycle, que de rendement de l'éducation. Sans débattre ici de ces questions qui ont fait l'objet de nombreuses études aux résultats souvent contradictoires, il convient de souligner l'extrême diversité des écoles privées en Afrique subsaharienne qui incluent le meilleur comme le pire (Kitaev 1999). Il est en outre difficile aujourd'hui de distinguer écoles publiques et privées sur la base de leur financement. La vulnérabilité du secteur privé éducatif en cas de crise, liée au caractère volontaire des contributions sur lesquelles repose en principe son financement, se conjugue à des arguments d'ordre plus politique, comme le choix d'imposer à l'État de soutenir financièrement ce secteur.

Privatisation ou développement du secteur privé et décentralisation sont souvent associés dans la littérature, tandis que l'éducation a un statut ambigu, entre bien public et bien privé (Bourdon 1999). De la notion de consommation attachée de manière croissante à l'éducation découle le parallèle effectué entre l'éducation et d'autres services, traditionnellement publics comme l'eau ou l'électricité. Une fois ce parallèle établi, l'ensemble des possibilités offertes par des combinaisons variables de contrôle public et de gestion privée s'offre à l'éducation, si celle-ci peut s'avérer profitable. La privatisation en est la forme la plus sommaire et la plus répandue. Mais récemment, les États-Unis ont commencé à expérimenter la mise en gérance d'établissements scolaires publics au niveau des districts par des contractants privés cherchant à minimiser les coûts plutôt qu'à augmenter les recettes pour réaliser des profits (Lamdin 2001). Le phénomène est trop récent pour que l'on puisse conclure sur la faisabilité de cette méthode, mais son expérimentation est en elle-même symptomatique du sens que prend la recherche d'une réduction des coûts éducatifs dans les pays industrialisés. Cette approche est d'ailleurs cohérente avec le renouvellement de la littérature sur le contrôle comme mode d'intervention de l'État pour parer aux défaillances des marchés, et pourrait s'étendre à l'Afrique si elle s'avère fructueuse dans les pays industrialisés.

Les financements extérieurs

Les évaluations des besoins de financement ont progressivement glissé de l'effort financier supplémentaire nécessaire pour atteindre les objectifs de l'EPT vers les écarts entre ce financement supplémentaire et les financements internes que les États sont supposés être capables de mobiliser, écarts qui doivent être comblés par les financements extérieurs. Cette évolution correspond au passage, pour l'aide, d'une conditionnalité *ex-ante* à une conditionnalité *ex-post* (Guillauteau 2001 : 72-73), qui s'est traduit par la mise en avant des objectifs par rapport aux moyens qui relèvent, en principe, des choix des États. Le caractère déterminant de la volonté politique des États dans les progrès de la scolarisation est mis en avant par les agences d'aide internationales, comme l'est également l'idée que cette volonté doit se traduire par des efforts budgétaires adéquats. Les limites perçues de ces efforts constituent le champ d'intervention de l'aide internationale.

Comme les budgets publics qui en canalisent l'essentiel, l'aide est caractérisée par son volume, ses priorités et son efficacité. Face aux besoins d'accroissement des ressources des États et de l'aide, de fortes pressions ont été exercées au niveau international, en particulier par les ONG, pour alléger la dette des pays les plus pauvres. Depuis le début des années 1980, la dette privée faisait l'objet de renégociations au club de Londres tandis que la dette bilatérale pouvait faire l'objet de rééchelonnements au club de Paris. Mais au cours des années 1990 s'est également posé le problème de

la dette multilatérale qui ne pouvait, jusqu'à une date récente, être renégociée. C'est dans ce contexte qu'a été lancée, fin 1996, l'initiative PPTE, redéfinie au début des années 2000 sous le nom d'initiative PPTE renforcée pour intégrer la stratégie désormais dominante de lutte contre la pauvreté (Trotsenburg & MacArthur 1999). Cette initiative est désormais indissociable, dans l'esprit, de la lutte contre la pauvreté et du développement de l'éducation, puisqu'elle s'appuie sur les CSLP qui doivent inclure un document sectoriel sur l'éducation, et concerne essentiellement, mais pas uniquement, les pays qui sont sur une « trajectoire rapide » (*fast track*) de réalisation des objectifs de l'EPT.

De nombreux chercheurs insistent sur le fait que l'initiative PPTE ne peut avoir un impact positif que si elle ne se substitue pas à l'aide officielle au développement (Cohen 2000 ; Mehrotra 2001 ; Bougouin & Raffinot 2001). La tendance dans ce domaine incite cependant au pessimisme. En termes de volume, l'initiative PPTE, qui ne concerne qu'une partie du service de la dette, correspond à des montants variables d'un pays à l'autre, en fonction de la dette contractée¹² plutôt que des capacités de paiement (Sachs *et al.* 1999). C'est dans les pays les plus pauvres, et dans ceux qui ont le mieux géré leur dette, qu'elle aura l'impact le plus faible. Au Bénin, au Burkina Faso, au Malawi, au Mali, au Sénégal et au Tchad, cette aide représente environ 10 % du montant de l'aide accordée en 1999 (Bougouin & Raffinot 2001 : 112). Par ailleurs, selon un document de l'OCDE, « l'évaluation de l'initiative PPTE est faussée par le fait que — contrairement à l'accord Brady — elle ne prend pas en compte la "valeur de marché" de la remise de dette. La "valeur de marché" exacte est celle qui intègre le risque de non-paiement : arriérés, rééchelonnements et refinancements "contraints" de différentes natures » (Cohen 2000 : 6). Les fonds ne peuvent être libérés que si les flux d'aide ne se réduisent pas, parce que jusqu'à présent les pays très endettés n'ont pu assurer le service de la dette multilatérale qu'en s'appuyant sur des transferts nets de ressources en provenance de l'extérieur (Sachs *et al.* 1999 : 5-6). Enfin, l'initiative PPTE ne peut avoir un impact que dans la mesure où les États sont capables d'absorber ces financements. Dans ce processus, les organismes d'aide multilatéraux, qui ne sont pas autorisés à s'endetter, vont pouvoir recouvrer leurs créances à hauteur de ce que leur verseront les partenaires bilatéraux et relever les pays endettés éligibles à l'initiative du paiement de ces montants, à charge pour eux d'allouer ces montants à la lutte contre la pauvreté dans le cadre des CSLP. Autrement dit, les agences d'aide bilatérales vont devoir augmenter leur effort de financement envers des agences d'aide internationales.

Or, les flux d'aide publique au développement connaissent une baisse depuis le début des années 1980 en proportion du produit des pays industrialisés, et plus récemment en valeur absolue (Mehrotra 2001). L'Afrique, dont

12. Cela représente environ 20 milliards de dollars US sur les 200 milliards dus par les pays au moment de la formulation de l'initiative PPTE (GUNTER 2002 : 5).

la part dans l'aide internationale tend à se réduire, est particulièrement touchée par cette baisse, tandis que les engagements pris au niveau international par les bailleurs de fonds en faveur de la réduction de la pauvreté et du développement des services sociaux de base n'ont pas entraîné de réorientation significative en direction de ces secteurs. L'aide aux secteurs sociaux est passée de 5,5 milliards à 4,35 milliards de dollars US entre 1995-1996 et 1997-1998, et la part des secteurs sociaux dans l'aide accordée par le Fonds africain de développement (FAD) a chuté de 18 à 9 % pendant la même période (*ibid.* : 14).

Il subsiste un écart important entre la rhétorique des agences d'aide internationales sur les secteurs sociaux et les pratiques financières. Les problèmes de fongibilité de l'aide (Devarajan *et al.* 1999) et les résultats décevants de la période précédente incitent sans doute les bailleurs de fonds à reconsidérer leurs modalités de financement. L'approche projet reste cependant prédominante par rapport à l'approche sectorielle, et l'éducation se prête moins bien que d'autres secteurs à une évaluation de résultats fondée sur le rendement des investissements. C'est sans doute l'une des raisons pour lesquelles l'éducation est en position moins favorable pour le financement que d'autres secteurs, comme la santé, dans lesquels les résultats sont plus visibles, ou la réforme des institutions — au nom de la bonne gouvernance —, qui prend une importance croissante dans les financements de la Banque Mondiale. Par ailleurs, les besoins de financement de l'éducation relèvent essentiellement des dépenses courantes, alors que l'aide s'est jusqu'à présent concentrée sur l'investissement, en particulier la construction d'écoles. Enfin, l'idée développée par la Banque Mondiale que l'efficacité de l'aide dépend essentiellement de la qualité des politiques menées par les gouvernements et de leur engagement exonère les agences d'aide de toute responsabilité, *ex-ante*.

*

La scolarisation primaire a globalement progressé en Afrique au cours des années 1990, et plus encore depuis le début des années 2000. Ce phénomène est lié à l'adhésion croissante des populations d'Afrique à la scolarisation et à leur implication directe dans le financement de l'éducation, généralement provoquée davantage par la déficience de l'offre et des contraintes fortes sur les budgets publics que par une réelle volonté politique, et qui se conjugue pour la première fois avec la priorité accordée à l'éducation par les États africains depuis les indépendances. Il faut donc veiller à ne pas mettre en péril ce processus par des exigences trop fortes. Les comparaisons internationales peuvent donner des indications sur la manière dont les pays qui sont parvenus à généraliser l'enseignement primaire ont procédé. Mais ces comparaisons ont leurs limites, et l'histoire montre qu'aucune expérience ne peut être répliquée à l'identique, tant les conditions nationales

(économiques, institutionnelles, politiques, culturelles ou historiques) de leur mise en œuvre sont différentes. Si un système éducatif performant est un système capable à la fois d'attirer tous les enfants à l'école, de les y garder et de leur transmettre des savoirs, les progrès de l'éducation dans un pays ne doivent pas être sous-estimés en raison de la faiblesse de l'une ou l'autre de ces composantes.

Par ailleurs, le développement de l'enseignement primaire, qui s'inscrit en principe dans une perspective de développement à long terme, et donc soutenable, ne doit pas faire oublier les investissements nécessaires dans les cycles post-primaires, en particulier dans la formation professionnelle, dont fait partie l'enseignement supérieur, mais aussi dans l'enseignement secondaire général, qui en tient souvent lieu. À terme, et dans un contexte de mondialisation, la formation d'un « capital humain » permettant d'améliorer l'insertion des pays d'Afrique dans l'économie mondiale revêt un caractère aussi important que le développement de l'enseignement primaire pour la réduction de la pauvreté.

Malgré la reprise de la croissance, et des engagements de plus en plus larges et précis à la fois, de la part des États comme des bailleurs de fonds, l'avenir du financement de l'éducation en Afrique subsaharienne est sombre. Les États s'engagent dans des stratégies qui sont, pour la plupart d'entre eux, insoutenables financièrement au regard des efforts déjà accomplis au cours de la période de crise des années 1980 et 1990. Les agences d'aide les poussent dans cette direction en fixant des objectifs quantitatifs et qualitatifs que la plupart ne peuvent pas raisonnablement espérer atteindre, et en développant au niveau international l'idée que les résultats dépendront principalement de l'engagement des États et de l'amélioration de la gouvernance. Les repères proposés ignorent cependant l'extrême hétérogénéité des conditions de scolarisation et de financement au sein des pays, et la dimension humaine des politiques qui doivent être mises en place pour les atteindre. Alors qu'on peut s'attendre à ce que la plupart des gouvernements ne soient pas davantage en mesure de respecter les engagements pris à Dakar que ceux qu'ils avaient pris à Jomtien, il n'y a aucune raison que les bailleurs de fonds respectent plus ceux qu'ils ont contractés lors des différents sommets internationaux qui ont suivi celui de Copenhague en 1995. On peut se demander si les objectifs fixés pour les États d'Afrique ne sont pas volontairement hors d'atteinte, ce qui permettra de justifier ainsi *ex-post* une évolution de l'aide inadéquate en en faisant porter aux États la responsabilité. Dès lors, la conditionnalité *ex-post* de l'aide fait peser de lourdes incertitudes sur les flux de financement extérieur dont peuvent espérer bénéficier les différents pays d'Afrique.

BIBLIOGRAPHIE

- AERTS, J.-J., COGNEAU, D., HERRERA, J., DE MONCHY, G. & ROUBAUD, F.
2000 *L'économie camerounaise. Un espoir évanoui*, Paris, Karthala.
- APPLETON, S.
2000 *Education and Health at the Household Level in Sub-Saharan Africa*, Boston, MA., Center for International Development, Harvard University (CID Working Paper n° 33, Explaining African Economic Growth Performance Conference Series).
- BENNEL, P. & FURLONG, D.
1997 *Has Jomtien Made a Difference ? Trends in Donor Funding for Education and Basic Education since the Late 1980s*, Brighton, Institute of Development Studies (IDS Working Paper n° 51). (<http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/Wp51.pdf>).
- BOUGOUIN, A.-S. & RAFFINOT, M.
2001 « Réduction de dette et lutte contre la pauvreté », in Observatoire permanent de la Coopération française, *Rapport 2001*, Paris, Karthala : 101-131.
- BOURDON, J.
1999 *Peut-on définir une lecture comparative sous l'angle qualitatif de la dépense éducative ?*, Marseille, Communication au colloque de l'IDEP, 21-22 juin 1999.
- COHEN, D.
2000 *The HIPC Initiative : True and False Promises*, Paris, OECD Development Centre, (Technical Papers n° 166). (<http://www.oecd.org/dev/publication/tp1a.htm>).
- CONFEMEN
1998 *Les facteurs de l'efficacité dans l'enseignement primaire : les résultats du programme PASEC sur huit pays d'Afrique*, Rapport de synthèse du Programme d'analyse des systèmes éducatifs (PASEC) de la CONFEMEN, Dakar.
- DELAMONICA, E., MEHROTRA, S., & VANDEMOORTELE, J.
2001 *Is EFA Affordable ? Estimating the Global Minimum Cost of « Education For All »*, Florence, Unicef Innocenti Research Center (Innocenti Working Papers n° 87) (<http://netec.mcc.ac.uk/WoPEc/data/Papers/attunices200187.html>).
- DEVARAJAN, S., RAJKUMAR, A. S. & SWAROOP, V.
1999 « What Does Aid to Africa Finance ? », Washington D. C., World Bank (Policy Research Working Paper n° 2092) (<http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/wps2000series/wps2092/wps2092.pdf>).
- DEVARAJAN, S., MILLER, M. J. & SWANSON, E. V.
2002 « Development Goals : History, Prospects and Costs », Washington D. C., World Bank (Policy Research Working Paper, Education, Child Labor, Returns to Schooling Series, n° 2819). (http://econ.worldbank.org/files/13269_wps2819.pdf).

FENTON, R. J., GARDNER, J. & SINGH, S.

- 2001 « Rethinking Cuts in Public Higher Education : An American Example », *Education Economics*, 9 (1) : 53-68.

FREDRIKSEN, B.

- 2002 « Education for All African Children by 2015 : What Will it Take to Keep the Promise ? », Paper prepared for the Annual Bank Conference on Development Economics — Europe (Oslo, June 24-26, 2002).

GOLDIN, I., ROGERS, H. & STERN, N.

- 2002 « The Role and Effectiveness of Development Assistance. Lessons from World Bank Experience », A Research Paper from the Development Economics Vice Presidency of the World Bank, Washington D. C., The World Bank.

GUILLAUTEAU, C.

- 2001 « Les choix et les enjeux de l'initiative "pays pauvres et très endettés" », in Observatoire permanent de la coopération française, Paris, Karthala : 47-75.

GUNTER, B. G.

- 2002 « What's Wrong with the HIPC Initiative, and What's Next ? », *Development Policy Review*, 20 (1) : 5-24.

HENAFF, N.

- 2002 « Cameroun : entre centralisation et décentralisation », Communication présentée au colloque international GDE, IRD, IFAS, EPU (Natal), Université de Witwatersrand, CEPD, *Éducation et décentralisation. Expériences africaines et analyses comparatives*, Johannesburg, 10-14 juin 2002.

HENAFF, N. & MARTIN, J.-Y.

- 2001 *Stratégies et capacités de financement de l'éducation de base par les agents privés. Rapport Cameroun*, Rapport préparé pour la Mission des appuis financiers et des études économiques (DCT/F), Paris, Ministère des Affaires étrangères.

HENAFF, N., LANGE, M.-F. & MARTIN, J.-Y.

- 2002 *Stratégies et capacités de financement de l'éducation de base par les agents privés*, Rapport préparé pour la Mission des appuis financiers et des études économiques (DCT/F), Paris, Ministère des Affaires étrangères.

KITAEV, I.

- 1999 *Private Education in Sub-Saharan Africa : A re-Examination of Theories and Concepts Related to its Development and Finance, Mechanisms and Strategies of Educational Finance*, Paris, IIEP/UNESCO.

LAMDIN, D. J.

- 2001 « Can P. S. 27 Turn a profit — Provision of Public Education by For-Profit Suppliers », *Contemporary Economic Policy*, 19 (July) : 280-290.

LANGE, M.-F.

- 1987 « Le refus de l'école : pouvoir d'une société civile bloquée ? », *Politique africaine*, 27 (sept.-oct.) : 74-86.

LITVACK, J., AHMAD, J. & BIRD, R.

- 1998 « Rethinking Decentralization in Developing Countries », Washington D. C., The World Bank.

MEHROTRA, S.

- 2001 *The Rhetoric of International Development Targets and the Reality of Official Development Assistance*, Florence, Unicef Innocenti Research Center (Innocenti Working Papers n° 85) (<http://netec.mcc.ac.uk/WoPEc/data/Papers/attunices200187.html>).

MEHROTRA, S. & VANDEMOORTELE, J.

- 1997 « Cost and Financing of Primary Education. Options for Reform in Sub-Saharan Africa », New York, Unicef, Unicef Staff Working Papers, Evaluation, Policy and Planning Series, Number EVL-97-006.

MICHAELOWA, K.

- 2000 *Dépenses d'éducation, qualité de l'éducation et pauvreté : l'exemple de cinq pays d'Afrique francophone*, Paris, Centre de développement de l'OCDE (Documents techniques, 157) (<http://www.oecd.org/dev/publication/tp1a.htm>).

MINEDUC

- 2000a *Statistiques générales sur le système éducatif camerounais en 1999/2000*, Rapport d'exploitation de l'enquête spéciale 1999/2000 du MINEDUC par la Direction de la statistique et de la comptabilité nationale (MINEFI), Yaoundé, multigr.

- 2000b *Stratégie du secteur de l'éducation*, Yaoundé, multigr.

MINGAT, A.

- 2002 « Deux études pour la scolarisation primaire universelle dans les pays du Sahel en 2015 », Washington D. C., Banque Mondiale (Document de travail, série Développement humain de la région Afrique) (<http://www.worldbank.org/afr/hd/wps/sahel.pdf>).

MINGAT, A. & TAN, J.-P.

- 1998 *The Mechanics of Progress in Education : Evidence from Cross-Country Data*, Washington D. C., The World Bank (Policy Research Working Papers n° 2015).

OBSERVATOIRE PERMANENT DE LA COOPÉRATION FRANÇAISE

- 2001 *Rapport 2001*, Paris, Karthala.

PÉANO, S. (dir.)

- 1999 *Financement et gestion financière de l'éducation. Séminaire panafricain, Dakar, Sénégal, 12-14 octobre 1997*, Forum sur l'éducation n° 9, IPEP/UNESCO (<http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001175/117577f.pdf>).

SACHS, J. *et al.*

1999 *Implementing Debt Relief for the HIPC's*, Harvard, Harvard University, Center for International Development.

SPESSA (STATISTICAL PROFILE OF EDUCATION in SUB-SAHARAN AFRICA)

1999 *Statistical Profile of Education in Sub-Saharan Africa. Data compiled by the ADEA from UNESCO and World Bank sources.*

TROTSENBURG, A. V. & MACARTHUR, A.

1999 *The HIPC Initiative : Delivering Debt Relief to Poor Countries*, Washington D. C., The World Bank & IMF.

UNESCO

1998 *Rapport mondial sur l'éducation dans le monde 1998. Les enseignants et l'enseignement dans un monde en mutation*, Paris, Le Monde Éditions (*Le Monde de l'Éducation, de la Culture et de la Formation*, hors-série, mars).

2000 *World Education Report 2000, The Right to Education : Towards Education for All Throughout Life*, Paris, Unesco Publishing.

WORLD BANK

1997 *World Development Report 1997, The State in a Changing World* it, Washington D. C., The World Bank.

2002 *African Development Indicators 2001, drawn from World Bank Africa Database*, Washington D. C., The World Bank.

WORLD BANK & IMF

2002 *Education For Dynamic Economies : Action Plan To Accelerate Progress Towards Education For All*, Development Committee (Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the Bank and the Fund On the Transfer of Real Resources to Developing Countries), DC2002-0005/Rev1, 9 April.

RÉSUMÉ

Malgré des efforts importants depuis les indépendances, les progrès de la scolarisation ont été jugés insuffisants. C'est pourquoi la plupart des pays du monde ont réaffirmé leur engagement pour le développement de « l'Éducation pour tous » à Jomtien en 1990, puis renforcé leurs objectifs à Dakar en 2000. Les estimations des besoins de financement requis pour atteindre ces objectifs varient, mais montrent qu'ils sont très importants. Étant donnés les efforts déjà réalisés au cours des années 1990, il semble qu'il faille s'appuyer à l'avenir davantage sur une amélioration de la maîtrise des dépenses que sur une réduction supplémentaire des coûts pour dégager des ressources supplémentaires. Le secteur privé a une faible capacité de mobilisation de fonds, et les résultats de la décentralisation sont peu probants. Les marges de manœuvre des États africains sont donc restreintes. Par ailleurs, le volume de l'aide publique au développement se réduit ainsi que la part de l'Afrique dans cette aide, et l'aide allouée à l'éducation n'a que très faiblement augmenté au cours des années 1990 malgré les engagements pris par les bailleurs de fonds lors de différents sommets

internationaux. On peut se demander si les objectifs fixés pour les États d'Afrique ne sont pas volontairement hors d'atteinte, ce qui permettrait de justifier *ex-post* une évolution de l'aide inadéquate, en en faisant porter aux États la responsabilité.

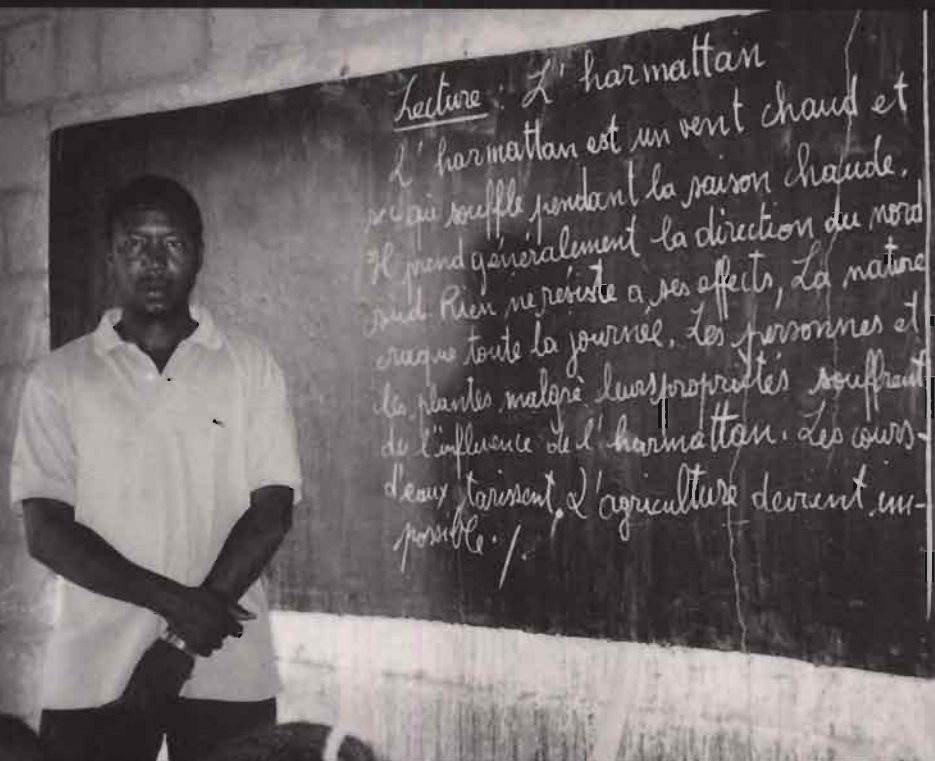
ABSTRACT

How to Pay for Schools in Africa ? — Despite major efforts made since independence, advances in schooling are deemed insufficient. Most countries reasserted their commitment in favor of "Education for all" in Jomtien in 1990 and reinforced objectives in Dakar in 2000. Estimates of the funding needed to reach these objectives vary, but are quite high. Given what was done during the 1990s, the future apparently calls for better controlling expenditures rather than reducing costs. The private sector has a low capacity for gathering funds, and decentralization has not had very convincing results. Hence African states have little room to maneuver. Public aid for development is diminishing as is Africa's share therein; and aid for education has increased very little during the 1990s despite commitments made during international summits. Might the objectives set for African countries not have been deliberately set out of reach in order to justify *ex post facto* a change in inadequate aid by making states responsible for it ?

Mots-clés/Keywords : aide publique au développement, coûts éducatifs, décentralisation, dette, enseignement privé, financement de l'éducation, pauvreté, programme PPT, salaires des enseignants/*public aid for development, educational costs, decentralization, debt, private schools, financing education, poverty, teachers' salaries, Africa.*

CAHIERS D'ÉTUDES AFRICAINES

Enseignements



169-170

CAHIERS D'ÉTUDES AFRICAINES

XLIII (1-2)

169-170

2003

Enseignements

Marie-France LANGE. Vers de nouvelles recherches en éducation. 7

Changements sociétaux et évolution de l'École

Jean-Yves MARTIN. Les écoles spontanées en Afrique subsaharienne. Champ éducatif et contre-champ scolaire. 19

Nathalie BONINI. Un siècle d'éducation scolaire en Tanzanie. 41

Marc PILON & Madeleine WAYACK. La démocratisation de l'enseignement au Burkina Faso : que peut-on en dire aujourd'hui ? 63

Maxime COMPAORÉ. La refondation de l'enseignement catholique au Burkina Faso. 87

Éric LANOUE. « Le temps des missionnaires n'est plus ! » : le devenir postcolonial de l'enseignement catholique en Côte-d'Ivoire (1958-2000). 99

Ingrid BAMBERG. « L'École comme centre de la vie communautaire » : diversification des représentations et des pratiques dans une *communauté* semi-rurale d'Afrique du Sud. 121

L'École entre mondialisation et crises politiques

Marie-France LANGE. École et mondialisation : vers un nouvel ordre scolaire ? 143

Nolwen HENAFF. Quel financement pour l'École en Afrique ? 167

Hélène CHARTON. La débâcle éducative du Kenya. Éléments d'analyse historique. 189

Yann LEBEAU. Classement et déclassement des universités au Nigeria. De l'uniformité des procédures d'admission à la multiplicité des stratégies de contournement. 209

Hors de l'École : enseignement religieux, apprentissage, travail

Corinne FORTIER. « Une pédagogie coranique ». Modes de transmission des savoirs islamiques (Mauritanie). 235

Stephanie GANDOLFI. L'enseignement islamique en Afrique noire. 261

Bénédicte KAIL. Une sélection insidieuse : les savoirs scolaires dans l'apprentissage à Bamako. 279

Étienne GÉRARD & Bernard SCHLEMMER. Les travers du savoir. Représentations du diplôme et du travail au Maroc. 299

Jean-Claude PENRAD. Religieux et profane dans l'École coranique. Le cas de l'Afrique orientale et de l'océan Indien occidental. 321

École et guerres civiles

Suzie GUTH. Les collégiens et la guerre au Congo. 337

Mohamed MOHAMED-ABDI. Retour vers les *dugsi*, écoles coraniques en Somalie. 351

L'École coloniale : stratégies éducatives et politiques scolaires

Pascale BARTHÉLÉMY. La formation des Africaines à l'École normale d'institutrices de l'AOF de 1938 à 1958. Instruction ou éducation ? 371

Yves MARGUERAT. Les stratégies scolaires au Togo à l'époque du mandat français. Le cours complémentaire de Lomé et la formation des élites modernes. 389

Jean-Hervé JÉZÉQUEL. Histoire de bancs, parcours d'élèves. Pour une lecture « configurationnelle » de la scolarisation à l'époque coloniale.

409

Chronique bibliographique

Analyses et comptes rendus

435

Ouvrages reçus

453